

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu) (U 26/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Maarit Haakana, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sari Rapinoja, ympäristöministeriö
- yliopistonlehtori Kaisa Huhta
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Valtioneuvoston kirjelmä koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleen laadituksi direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta.

Direktiiviehdotuksen mukaan uudisrakennusten on oltava päästöttömiä rakennuksia. Ehdotuksessa esitetään enimmäisraja-arvot päästöttömien rakennusten primäärienergiankulutukselle. Energiatehokkuudeltaan heikoimmille olemassa oleville rakennuksille asetetaan ehdotuksessa energiatehokkuuden vähimmäistasot (energiatehokkuusluokat) sekä aikataulut vähimmäistason saavuttamiselle.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on laadittava kansallinen rakennusten perusparannussuunnitelma sen varmistamiseksi, että rakennuskanta korjataan erittäin energiatehokkaaksi ja hiiliva-

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2022 vp

paaksi vuoteen 2050 mennessä pyrkien muuttamaan olemassa olevat rakennukset päästöttömiksi rakennuksiksi.

Energiatehokkuustodistusten soveltamisalaan, luokitustapaan, sisältöön ja valvontaan esitetään muutoksia. Energiakorjauksiin olisi kannustettava rahoituksella ja muilla tukitoimilla.

Latauspisteiden sekä latauspisteitä varten tarvittavien esikaapelointien määriin esitetään tiukennuksia. Myös pyöräpysäköintipaikkojen määriin ehdotetaan vähimmäisvaatimuksia. Automaatio- ja ohjausjärjestelmien asentamisvelvoitteiden soveltamisalaa laajennetaan, lisäksi ne kohdistuisivat teknisesti lievempinä myös asuinrakennuksiin. Lämmitys- ja ilmastointijärjestelmiä koskeviin pakollisiin säännöllisiin tarkastuksiin esitetään lisätarkennuksia.

Ehdotuksen mukaan rakennusten perusparannuspassia koskeva järjestelmä on otettava käyttöön sekä rakennusten älyvalmiusindikaattoria koskeva arviointi suurehkoille ei-asuinrakennuksille. Ehdotuksessa esitetään lisäksi tietokantoihin, tiedon siirtoon, valvontaan sekä pätevyysiin liittyviä uusia säännöksiä.

Valtioneuvoston kanta

Yleistä

Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut Pariisin ilmastopimukseen. Tavoite edellyttää pitkän aikavälin ilmastotoimien rakentamista siten, että EU:n hiilineutraalius saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla ennen vuotta 2050. Osana tätä tavoitetta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että 55-valmiuspaketista käytävien neuvottelujen lopputuloksena kokonaisuudessaan saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55 prosentin ilmastotavoite, joka voidaan myös ylittää.

Valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia ristikkäisvaikutuksia, ja valtioneuvosto korostaa, että valmiuspaketin kunnianhimoitason ylläpitäminen kokonaisuutena tulee varmistaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelut edistyvät ripeästi, jotta toimeenpanolle jää riittävästi aikaa. Samalla valtioneuvosto korostaa, että 55-valmiuspaketti myös ohjaa EU:n siirtymää kohti ilmastoneutraalia taloutta. Siirtymä tulee toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon ehkäisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat.

Valtioneuvosto arvioi ehdotuksia kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta. Ilmastovaikutusten lisäksi ehdotusten tulee monipuolisesti huomioida vaikutukset muun muassa kilpailukykyyn, valtion tulokertymään ja Suomen maksuihin EU:lle. Lisäksi on tärkeää systemaattisesti arvioida päätösten vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin. (E 97/2021 vp)

Valtioneuvosto katsoo, että neuvotteluprosessin aikana tulee kiinnittää edelleen huomiota lainsäädäntöehdotusten yhteisvaikutuksiin ja yhteensopivuuteen. Valtioneuvoston kantoja täydennetään tarvittaessa ehdotusta ja 55-valmiuspaketin kokonaisvaikutuksia koskevien lisätietojen perusteella.

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2022 vp

Uudisrakentaminen

Valtioneuvosto pitää hyvänä ehdotuksen tavoitteita uudisrakentamisen energiatehokkuuden parantamiseksi ja siirtymiseksi käyttämään päästötöntä energiaa, mutta näkee ehdotetuissa toteutustavoissa myös ongelmia. Valtioneuvosto katsoo, että päästöttömän rakennuksen primäärienergiankulutuksen sitovat enimmäisarvot tulee asettaa kansallisesti, ilman EU:n tasolla asetettua vaatimusta, jolloin voidaan ottaa parhaiten huomioon kansalliset olosuhteet, jäsenvaltion ilmasto-olosuhteet ja soveltuminen kansalliseen energijärjestelmään. Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltion sijainnista johtuvan ilmaston vaikutus primäärienergiankulutukseen pitäisi ottaa kattavammin huomioon. Valtioneuvosto pitää tiukkana aikaistettua aikataulua vaatimusten soveltamiseksi julkisten viranomaisten rakennuksille. Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden on voitava päättää primäärienergiankulutuksen laskennassa käytettävät painokertoimet kansallisesti ja suhtautuu kriittisesti painokertoimien määrittelyn sitomista ehdotuksessa esitetyn standardin mukaisiin tapoihin. Erityisesti hukkalämmön ja päästöttömän energiantuotannon ilmastomyönteisten vaikutusten huomioon ottaminen painokertoimia määritettäessä on tärkeää, vaikka ne eivät olekaan uusiutuvaa energiaa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että rakennuksen energiahuoltojärjestelmä voi tukeutua myös yleiseen verkkosähköön ja kaukolämpöjärjestelmään. Valtioneuvosto kannattaa rakennusten elinkaaren ilmastovaikutusten arviointia uusille rakennuksille.

Olemassa olevat rakennukset

Direktiivin tavoitteet olemassa olevien rakennusten energiatehokkuustoimien nopeuttamiseksi ja pyrkimykseksi luoda uskottava järjestelmä tavoitteiden saavuttamiseksi ovat linjassa hallitusohjelman kanssa. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin kriittisesti ehdotettuun energiatehokkuuden vähimmäistasojen asettamiseen julkisen ja yksityisen rakennuskannan perusparantamiseksi, sitottuna komission antamaan energiatehokkuustasoon ja aikatauluun. Julkisen sektorin sekä yksityisten rakennusten omistajien tulee voida kohdistaa taloudelliset resurssinsa mahdollisimman vaikuttavaan päästöjen ja energiankulutuksen vähentämiseen ja hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseen kaikin käytettävissä olevin keinoin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että rakennuksia voidaan korjata oikea-aikaisesti ja kustannustehokkaasti niiden elinkaaren mukaisesti. Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti myös valvontamekanismin perustamiseen.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan olemassa olevien rakennusten kategoristen ja pakollisten aikataulutettujen korjausten sijasta direktiivin tavoite tulee voida vaihtoehtoisesti toteuttaa tehokkaammin tavoitteiden mukaisella kansallisella rakennusten perusparannussuunnitelmalla. Valtioneuvosto kannattaa suunnitelman laatimista. Perusparannussuunnitelmassa jäsenvaltiot pystyvät paremmin itse määrittelemään kansalliset aikataulut ja keinot sekä ottamaan huomioon kansalliset olosuhteet ja rakennuskanta niin, että saavutetaan hiilestä vapaa ja energiatehokas rakennuskanta vuonna 2050. Voimassa olevan direktiivin mukaiset vuonna 2020 valmistuneet perusteelliset ja kattavat pitkän aikavälin korjausrakentamisen strategiat vuosille 2020–2050 tulee ottaa huomioon tavoitteen saavuttamisessa. Suunnitelmalla voidaan täydentää strategioiden toimenpiteitä ja vahvistaa tavoitteiden toteutumista kansallisista lähtökohdista. Jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti paras tieto rakennuskantansa korjausmahdollisuuksista ja korjauksista seuraavista päästöjen pienenemisistä ja energiatehokkuushyödyistä. Perusparannussuunnitelman sisällölle on hyvä luoda yhteiset puitteet ja tavoitteet, mutta siitä ei tulisi säätää liian sitovasti EU-tasolla.

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2022 vp

Valtioneuvosto kannattaa kansallisesti laadittavaa ja kansalliset olosuhteet huomioon ottavaa perusparannuspassia, jolla edistetään rakennusten vaiheittaisten korjausten yhteydessä tehtävää energiatehokkuuden parantamista. Valtioneuvosto pitää riittävänä direktiiviehdotuksessa ehdotettua säätelyä eikä pidä välttämättömänä perusparannuspassin sisällöstä säätämistä tarkemmin delegoidulla asetuksella, koska jäsenvaltioilla on paras tieto rakennuskantansa korjausmahdollisuuksista ja korjauksista seuraavista päästöjen pienenemisestä ja energiatehokkuushyödyistä. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotus voisi olla hallinnollisesti raskas, josta voi seurata, ettei perusparannuspassia oteta laajamittaisesti käyttöön.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen rakennusten ja rakennuksen osien energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksien asettamiseen vähintään kustannusoptimaaliselle tasolle. Valtioneuvosto kannattaa kustannusoptimaalisten tasojen laskemisen laajentamista olemassa oleville laajasti kunnostettaville rakennuksille sekä yksittäisille rakennusosille. Valtioneuvosto pitää hyvänä ehdotettua uutta vaatimusta ottaa huomioon ilmastonmuutokseen varautuminen, vaarallisten aineiden kuten asbestin poistaminen ja esteettömyys vammaisten henkilöiden kannalta olemassa olevassa rakennuskannassa laajamittaisten korjausten yhteydessä.

Energiatodistukset ja energiatehokkuustietokanta

Valtioneuvosto voi kannattaa komission ehdotuksia energiatodistusten laatimiseksi digitaalisena, yhteistä mallia energiatodistuksessa esitettävistä tiedoista ja yleistä periaatetta jäsenvaltioille yhtenäisestä tavasta luokitella energiatehokkuus. Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta todistusten laatimisen laajentamiseksi laajamittaisiin korjauksiin, vuokrasopimusten uusimiseen sekä julkisten tahojen rakennuksiin. Valtioneuvosto ei pidä kannatettavana komission ehdotusta poistaa poikkeuslista velvoitteiden soveltamiselle siten, että energiatodistukset olisi laadittava jatkossa myös muun muassa kaikille teollisuus- ja korjaamorakennuksille, hartauden harjoittamiseen ja uskonnolliseen toimintaan tarkoitetuille rakennuksille, alle 50 neliömetrin rakennuksille ja lämmitettäville kesämökeille. Valtioneuvosto pitää energiatodistusten tehokasta ja kattavaa valvontaa tärkeänä, mutta komission ehdotusta valvonnan toteutuksen osalta turhan yksityiskohdallaisena, mikä lisäisi hallinnollista taakkaa.

Latauspisteet ja polkupyörien pysäköintipaikat

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti sähköajoneuvojen latauspisteiden ja esikaapeloinnin lisäämistavoitteisiin uudisrakentamisen ja laajamittaisten korjausten yhteydessä. Valtioneuvosto suhtautuu tässä vaiheessa myönteisesti siihen, että kynnysarvoja vaatimusten soveltamiseksi matallettaisiin, mutta korostaa, että ehdotuksen vaikutuksia tulee arvioida jatkoneuvotteluissa.

Valtioneuvosto kiinnittää kriittisesti huomiota vaatimukseen, jonka mukaan olemassa oleviin ei-asuinrakennuksiin, joissa on yli 20 pysäköintipaikkaa, tulee asentaa yksi latauspiste jokaista 10 pysäköintipaikkaa kohden jo vuoden 2027 alkuun mennessä. Valtioneuvosto pitää haasteellisena vaatimusta asentaa esikaapelointi vähintään joka toiseen pysäköintipaikkaan olemassa oleviin julkisten viranomaisten omistamiin tai käyttämiin ei-asuinrakennuksiin vuoden 2033 alkuun mennessä, kun pysäköintipaikkoja on yli 20. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että erityisesti olemassa olevien rakennusten kohdalla latauspisteisiin ja esikaapelointiin liittyvien vaatimusten tu-

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2022 vp

lisi olla joustavia esimerkiksi pk-yritysten osalta, jotta esimerkiksi rakennusten vähäinen tai vain ajoittainen käyttö ja paikalliset olosuhteet voidaan ottaa vaatimusten soveltamisessa huomioon.

Valtioneuvosto katsoo, ettei polkupyörien pysäköintipaikkojen edellyttäminen rakennuksiin sellaisenaan liity rakennusten energiatehokkuuteen. Valtioneuvosto voi hyväksyä polkupyörien pysäköintipaikkojen edellyttämistä kestävien liikkumismuotojen edistämiseksi, mikä vahvistaa asumiseen liittyvien hiilineutraaliustavoitteiden saavuttamista. Valtioneuvosto pitää hyvänä ehdotuksen mahdollistamat joustot polkupyörien pysäköintipaikkojen määrän osalta.

Valtioneuvosto kannattaa latauspisteiden asentamisen edistämisvelvollisuutta, mutta suhtautuu kriittisesti siihen, että jäsenvaltioiden olisi merkittävästi poikettava kansalliseen omistusoikeus- ja vuokralainsäädäntöön perustuvista omistajan tai vuokranantajan suostumusvaatimuksista. Hallitusohjelman mukaan sähköautojen latausinfrastruktuurin rakentamisen hallinnollisia esteitä erityisesti taloyhtiöissä poistetaan. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä varmistamaan, että direktiivistä johtuva velvollisuus edistää latauspisteiden asentamista voidaan sovittaa yhteen nykyisen kansallisen omistajan ja vuokranantajan oikeuksia koskevien yleisten periaatteiden kanssa. Valtioneuvosto voi hyväksyä sen, että direktiivi koskee myös asunto-osakeyhtiöitä ja asunto-osuuskuntia edellyttäen, että yhtiön tai osuuskunnan osakkaan tai jäsenen asentaessa sähköauton latauspisteen yhtiöllä tai osuuskunnalla sekä muilla osakkailla tai jäsenillä on oikeus asettaa ehtoja osakkaan tai jäsenen asennukselle, josta voi aiheutua kustannuksia tai muuta haittaa yhtiölle ja osuuskunnalle tai toiselle osakkaalle ja jäsenelle.

Automaatio- ja ohjausjärjestelmät tarkastukset, älyindikaattori

Valtioneuvosto voi hyväksyä, että automaatio- ja ohjausjärjestelmien asennusvelvoitteen kynysarvoa alennetaan uusien ja laajamittaisesti korjattavien ei-asuinrakennusten osalta, mutta ei pidä sitä perusteltuna olemassa oleville rakennuksille. Valtioneuvosto voi hyväksyä seurantatoiminnon asennusvaatimuksen uusille ja laajamittaisesti korjattaville asuinrakennuksille, mutta ei pidä hyvänä seurantatoiminnon asennusvaatimuksen ulottamista laajamittaisesti korjattaviin pientaloihin.

Valtioneuvosto voi kannattaa pakollisten lämmitys- ja ilmastointijärjestelmien tarkastusten laajenemista ilmanvaihtotarkastuksiin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotuksessa on säilytetty pakollisten tarkastusten sijasta mahdollisuus toteuttaa vaihtoehtoisia toimia, joilla on saavutettava vastaavat tulokset.

Valtioneuvosto katsoo, että nykyisen direktiivin mukaisista älyindikaattorin testauksista eri jäsenmaissa on saatava palautetta ennen kuin pakollisten toimien osalta on tarkoituksenmukaista edetä.

Taloudelliset kannusteet ja markkinoiden esteet

Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti ehdotuksiin siitä, että direktiivillä säädeltäisiin jäsenvaltioiden budjettirahoituksen käyttöä esimerkiksi energiakorjauksiin, sillä ehdotus rajoittaisi eduskunnan budjettivaltaa.

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2022 vp

Valtioneuvosto korostaa eduskunnan budjettivallan tärkeyttä ja katsoo, että mahdollisesta yleiskatteisuusperiaatteesta poikkeamiseen tulee kaikissa tilanteissa olla painavat perusteet. Valtioneuvosto katsoo, ettei myöskään verotukseen liittyvistä kysymyksistä tulisi säädellä ehdotetun direktiivin yhteydessä.

Samalla valtioneuvosto katsoo, että erilaisten kansallisesti päätettävien tukitoimien käyttöönotto on tärkeä osa energiakorjausten toteuttamisen nopeuttamista ja että monet direktiivissä mainitut tukitoimet ovat sellaisia, joita Suomessa on jo kansallisesti käytössä ja valmistelussa.

Muuta

Valtioneuvoston kantaa oikeusperustaan, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen sekä toimivallan siirtoon käsitellään tarkemmin kohdassa 5.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ammattitaitoiset henkilöt toteuttavat rakennustöitä, samoin kuin perusparannuspassien laatijoiden ja rakennuksen älyvalmiuden arvioijien tulee olla ammattitaitoisia toimijoita. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että riittävä osaaminen tulee pystyä saavuttamaan olemassa olevilla ammatillisilla ja korkea-asteen koulutuksilla ja tutkinnoilla sekä niitä täydentämällä lisäkoulutuksella, ilman uusien sertifiointijärjestelmien perustamista.

Valtioneuvosto pitää hyvänä komission tavoitetta edistää palvelujen sekä tietojen vaihtoa ja yhteentoimivuutta. Ehdotuksessa mainituilla mittareilla tulisi tarkoittaa rakennuksen teknisiin järjestelmiin tai automaatio- ja ohjausjärjestelmään liittyviä mittauksia. Energiamittaukseen on jo kattavat säädökset ja vastaava säännös avoimuudesta. Valmistelussa tulee varmistaa, ettei sääntely ole tältä osin päällekkäistä valmisteilla ja olemassa olevan EU-sääntelyn kanssa.

Valtioneuvosto kiinnittää huomioita, että toisin kuin voimassa olevassa rakennusten energiatehokkuusdirektiivissä, kansallisen puolustuksen toimintaedellytysten turvaamiseksi direktiivin tulisi mahdollistaa maanpuolustuksen tarpeiden huomioiminen kansallisessa toimeenpanolainsäädännössä. Kyseinen poikkeus koskien kansalliseen puolustukseen käytettäviä rakennuksia, lukuunottamatta henkilöstön käytössä olevia yksittäisiä asuintiloja tai toimistorakennuksia, sisältyy voimassa olevaan energiatehokkuusdirektiiviin (2012/27/EU), mutta ei sitä koskevaan uuteen direktiiviehdotukseen COM(2021) 558 final

Valtioneuvosto korostaa, että energiatehokkuuden parantamisella direktiiviehdotuksen tavoitteiden mukaisesti on lähtökohtaisesti merkittäviä ympäristö- ja terveyshyötyjä sekä eurooppalaisella että kansallisella tasolla. Valtioneuvosto kuitenkin korostaa, että jäsenvaltiolle on jätettävä riittävästi harkintavaltaa toteuttaa ne kustannustehokkaasti hiilineutraalisuustavoitteet huomioiden. Lisäksi se vähentää riippuvuuttamme tuontienergiasta, parantaa huoltovarmuutta ja heikentää fossiilisen energian maailmanmarkkinahintojen äkillisen kallistumisen haitallisia vaikutuksia.

Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä varmistaa, ettei ehdotus lisää tarpeettomasti hallinnollista taakkaa. Kaiken hallinnollisen taakan tulee olla oikeassa suhteessa siitä syntyvään lisäarvoon. Valtioneuvosto katsoo, että direktiivin seuraamuksia koskevan sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista. Direktiivineuvotteluissa on huolehdittava siitä, että kansallisesti voidaan säätää direktiivin tarkoitetuista seuraamuksista perustuslain vaatimusten mukaisesti.

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2022 vp

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että direktiivin toimeenpanolle varataan riittävän pitkä määräaika ja se mahdollistaa tarvittavat toimeenpanon siirtymäajat.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Valtioneuvoston kirjelmä koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleen laadituksi direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta. Direktiivissä ehdotetaan säädettäväksi muun muassa uudisrakennuksia ja olemassa olevia rakennuksia koskevista energiatehokkuusvaatimuksista, kansallisesta perusparannussuunnitelmasta ja sähköautojen latauspisteiden ja nii-
tä varten tarvittavien esikaapelointien määrästä.

(2) Direktiivin uudistamisen keskeiset tavoitteet ovat rakennusten kasvihuonekaasupäästöjen ja energian loppukulutuksen vähentäminen vuoteen 2030 mennessä sekä pitkän aikavälin vision asettaminen rakennuksille kohti EU:n laajuista ilmastoneutraaliutta vuonna 2050. Tavoitteet kiinnittyvät Euroopan unionin perusoikeuskirjan 37 artiklaan, jonka mukaan ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti.

(3) Sääntely kytkeytyy lisäksi tiiviisti perustuslain 20 §:n mukaiseen ympäristöperusoikeuteen. Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet, ja yksilön osuus voi toteutua sekä aktiivisena tekemisellä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta (HE 309/1993 vp, s. 66, PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II, PeVL 6/2010 vp, s. 2/I). Nyt ehdotettuun sääntelyyn liittyy painavia, perustuslain 20 §:ään kiinnittyviä hyväksyttäviä perusteita.

(4) Direktiivin 9 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi olemassa oleviin rakennuksiin kohdistuvista energiatehokkuutta koskevista vähimmäisvaatimuksista. Artiklan mukaan muun muassa asuinrakennusten on oltava vähintään uutta F-energiatehokkuusluokkaa vuoden 2030 alussa ja uutta E-luokkaa vuoden 2033 alussa. Asuinrakennuksia koskeva sääntely kohdistuu niin oikeushenkilöiden kuin luonnollisten henkilöidenkin omistamiin rakennuksiin. Valtioneuvoston kirjelmässä (s. 21) arvioidaan, että energiatehokkuuden vähimmäistasovaatimuksista aiheutuva velvollisuus ryhtyä korjaamaan rakennusta pelkästään energiatehokkuuden vuoksi koskee merkittävää osaa rakennuskannasta ja että velvoitteesta aiheutuvat korjauskustannukset ovat huomattavia.

(5) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä omaisuuden suojaa koskevan perustuslain 15 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta on ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuus-
densuojan rajoituksia tarkasteltaessa kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkai-

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2022 vp

suihin (esim. PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksytävyyss- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 55/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 36/2013 vp, s. 2/I). Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämätön huomioon ottaminen on myös voinut muodostua sääätämisyjärjestykseen vaikuttavaksi seikaksi (PeVL 69/2018 vp, s. 5).

(6) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt arvioitavan sääntelyn kannalta keskeiseksi muodostuu ehdotetun sääntelyn suhde omaisuuden suojan rajoittamisen oikeasuhtaisuuteen. Tältä osin merkityksellistä on, että rakennusten korjausvelvollisuus kohdistuu valtioneuvoston kirjelmässä esitettyjen tietojen valossa merkittävästi luonnollisiin henkilöihin ja että korjauskustannukset voivat olla merkittäviä. Korjausvelvoitteet voivat kirjelmän mukaan koskea myös rakennuksia, joihin ei muutoin kuin energiatehokkuusvelvoitteen näkökulmasta kohdistu korjaustarpeita. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden arviointia vaikeuttaa kuitenkin se, että direktiiviehdotuksen valossa jää vielä kovin avoimeksi, millaisia ja kuinka kalliita korjauksia energiatehokkuusluokan parantaminen tosiasiaassa edellyttää ja jäävätkö energiatehokkuuden parantamisesta aiheutuvat kustannukset rakennuksen omistajan kannettaviksi kokonaan.

(7) Perustuslakivaliokunnan mielestä direktiiviehdotus näyttää mahdollistavan puuttumisen olemassa olevien rakennusten yksityisten omistajien omaisuuden suojaan tavalla, joka muodostuu perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi. Verrattuna perustuslakivaliokunnan aikaisemmin käsittelemiin vastaavatyypisiin säännösehdoiksiin direktiiviehdotuksen mukainen velvoite on olennaisesti pidemmälle menevä (vrt. esim. PeVL 26/2020 vp). Sääntelyn ongelmallisuuteen vaikuttaa osaltaan myös direktiivissä ehdotettu varsin lyhyt siirtymäaika korjausten toteuttamiselle.

(8) Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti ehdotettuun energiatehokkuuden vähimmäistasojen asettamiseen julkisen ja yksityisen rakennuskannan perusparantamiseksi, sidottuna komission antamaan energiatehokkuustasoon ja aikatauluun. Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että direktiiviehdotuksen jatkovalmistelussa sääntelyä muutetaan merkittävästi, jottei olemassa olevien rakennusten omistajiin kohdistuva korjausvelvollisuus muodostu rakennusten omistajien kannalta kohtuuttomaksi. Valtioneuvoston kirjelmässä kuvatussa muodossa sääntelyä ei valiokunnan mielestä tule hyväksyä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että sen mielestä Suomen ei tule hyväksyä kirjelmässä selostettua sääntelyä olemassa oleviin, yksityisten omistamiin rakennuksiin kohdistuvista energiatehokkuutta koskevista vähimmäisvaatimuksista ja

että se muutoin yhtyy valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto PeVL 30/2022 vp

Helsingissä 1.6.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Jukka Mäkynen ps

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Wille Rydman kok

jäsen Heikki Vestman kok

varajäsen Pihla Keto-Huovinen kok

varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala